



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ÂNGELA CHIESA ZANON

A GESTÃO COMPARTILHADA DE ÁREAS AMBIENTALMENTE
PROTEGIDAS NO ESTADO DO PARANÁ.

CURITIBA
2016

ÂNGELA CHIESA ZANON

A GESTÃO COMPARTILHADA DE ÁREAS AMBIENTALMENTE
PROTEGIDAS NO ESTADO DO PARANÁ

Trabalho apresentado como requisito à obtenção do grau de especialista em Gestão Pública no curso de Pós-Graduação Lato *Sensu* em Gestão Pública (UAB), modalidade à distância, Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antonio Prado Gimenez

CURITIBA
2016

A minha amada família, que sempre me incentiva e me apoia em todas as minhas decisões e escolhas, mesmo que as mesmas, por vezes, diminuam nossas horas de convívio.

AGRADECIMENTOS

Ao Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná por nos oportunizar a participação nesta Pós-Graduação em Gestão Pública.

A todos os servidores e funcionários do Departamento de Administração Geral e Aplicada da Universidade Federal do Paraná, pelo desenvolvimento do curso, apoio, acompanhamento e orientação.

À Lidiane Gaida, nossa tutora à distância, por estar sempre pronta a ajudar nas demandas apresentadas.

A cultura não se herda, conquista-se.
André Malraux

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 APRESENTAÇÃO	10
1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO	11
1.3 OBJETIVO ESPECÍFICO DO TRABALHO	11
1.4 JUSTIFICATIVA DO OBJETIVO	11
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	13
2.1 EXPLANAÇÃO DE CONCEITOS	14
2.1.1 Unidade de Conservação	15
2.1.2 Plano de Manejo	16
2.1.3 Concessões Públicas	17
2.1.4 Parcerias Público Privadas	19
2.3 INTERAÇÃO ENTRE OS CONCEITOS TEÓRICOS E A POSSIBILIDADE DE GESTÃO COMPARTILHADA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	20
3. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	23
3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO	23
3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	24
3.2.1 Breves considerações acerca da gestão pública dos Parques Paranaenses	24
3.2.2 Análise do Plano de Manejo das Unidades de Conservação selecionadas e indicação das suas principais características	25
3.2.2.1 Vila Velha	25
3.2.2.2 Guartelá	27
3.2.3 Apontamentos acerca das causas e consequências da situação problema encontrada nas unidades de conservação selecionadas	30
3.2.3.1 Vila Velha	30
3.2.3.2 Guartelá	31
4. PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA	33
4.1 PROPOSTA TÉCNICA	33
4.1.1 Plano de Implantação	34
4.1.1.1 Justificativa	34

4.1.1.2	Elaboração do Projeto de Manifestação de Interesse	34
4.1.1.3	Minuta do Edital	35
4.1.1.4	Estimativa de Prazos	36
4.1.1.5	Monitoramento das Ações	37
4.1.2	Recursos Envolvidos	37
4.1.3	Resultados Esperados	38
4.1.3.1	Indicadores Propostos	39
4.1.3.2	Procedimento de Avaliação dos Indicadores	39
4.1.4	Solução de Riscos	39
5.	CONCLUSÃO	41
	REFERÊNCIAS	43

RESUMO

O presente Projeto Técnico se propõe a demonstrar os procedimentos necessários para que as Unidades de Conservação do Estado do Paraná possam ser sustentáveis econômica e financeiramente, por meio de sua gestão compartilhada, possibilitando a conservação de seus recursos naturais, a geração de riquezas para as comunidades de seu entorno e o incremento da conservação da biodiversidade somada à educação ambiental, tendo em mente, acima de tudo, a preservação ambiental na forma definida pela Constituição Federal.

Palavras-Chave: Gestão Compartilhada. Unidades de Conservação. Sustentabilidade Econômica e Financeira. Preservação Ambiental.

ABSTRACT

The propose of this technical project is to demonstrate the necessary procedures to make sure that “Unidades de Conservação do Estado do Paraná” will be economically sustainable and feasible, through its shared management, ensuring preservation of its natural resources, generation of wealth for the surrounding communities and the increase of biodiversity preservation added to environmental education, having in mind that, on top of everything, the processes established by the federal law.

Keyword: Shared Management. Conservation Units. Financial Economic Sustainability. Environmental Preservation.

1. INTRODUÇÃO

A ideia que se busca desenvolver por meio deste projeto técnico não é nova na gestão pública. Entretanto, para o seu desenvolvimento, implantação e eficácia temos ainda um longo caminho a trilhar.

1.1 APRESENTAÇÃO

Por meio do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, mantido pelo Ministério do Meio Ambiente e cujo objetivo é disponibilizar um banco de dados com informações oficiais acerca do Sistema Nacional de Unidade de Conservação, é possível verificar que a partir dos dados compilados em Abril de 2015 o Brasil possui um total de 954 unidades de conservação, sendo 143 criadas na categoria de proteção integral, e 811 instituídas na categoria de uso sustentável, as quais são definidas como Florestas, Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas de Fauna, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

No Estado do Paraná possuímos 68 Unidades de Conservação criadas pelo poder público estadual que somam 1.205.632,0862 hectares de áreas conservadas, sendo 45 de proteção integral e 23 de uso sustentável, cabendo à competência de gestão ao Instituto Ambiental do Paraná - IAP, Autarquia Estadual vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA.

O presente trabalho objetiva buscar modelos de sustentabilidade econômica e financeira das Unidades de Conservação do Estado do Paraná, por meio de incentivo adequado do poder público, onde se concilie desenvolvimento e conservação, posto que aqueles espaços protegidos devem ser fontes de riqueza e desenvolvimento.

1.2 OBJETIVO GERAL DO TRABALHO

Promover a sustentabilidade econômica e financeira das Unidades de Conservação criadas no Estado do Paraná, visando garantir a sua conservação por meio de modelo de gestão compartilhada que incremente o turismo ecológico, a educação ambiental e a geração de renda para as comunidades em seu entorno.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

No intuito de alcançar a sustentabilidade econômica e financeira proposta há necessidade de, primeiramente, diagnosticar os marcos regulatórios que incidem sobre as várias modalidades de concessão de serviços públicos, avaliando-os sob a ótica e aderência da legislação estadual vigente.

Após a estruturação do arcabouço legal, serão selecionadas e estudadas duas Unidades de Conservação do Estado do Paraná, elencando os cenários existentes e as melhorias que poderão advir com a concessão, sempre levando em consideração as disposições inerentes ao Plano de Manejo das mesmas.

Finalizando, será detalhado o modelo de gestão compartilhada que possibilite a sustentabilidade das Unidades de Conservação estudadas, visando prioritariamente a sua conservação ambiental e o desenvolvimento do turismo na região.

1.4 JUSTIFICATIVA DO OBJETIVO

As Unidades de Conservação Paranaenses, apesar de possuírem grande atrativo turístico em virtude de suas belezas cênicas não estão sendo administradas de modo apropriado pelo gestor público em razão do alto custo necessário para implementar a imprescindível ordenação do espaço turístico, além da falta de estrutura de pessoal do órgão que detém a competência para tal finalidade. Em que pese o contexto do projeto ora proposto estar inserido no âmbito estadual é certo que as dificuldades encontradas pelos demais entes da Federação são as mesmas, posto que o Brasil possui uma das maiores biodiversidades ambientais do planeta.

Em Julho de 2015 foi lançado o Projeto Parques Paraná, estabelecendo entre outros objetivos a gestão estratégica de áreas protegidas, visando à conservação da biodiversidade aliada à educação ambiental; o desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável; a sustentabilidade econômica e financeira das Unidades de Conservação do Estado, de forma a garantir seu uso por todos os cidadãos através do incremento do potencial ambiental, turístico e comercial das mesmas, onde se buscará parcerias profissionais e investimentos compartilhados que possibilitem uma gestão compartilhada e sustentável.

Este conjunto de ações visa à estruturação das Unidades de Conservação do Estado, com a finalidade de estimular a visitação pública ordenada, contribuir com a preservação do patrimônio natural e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades de seu entorno.

Com esta gestão estratégica nas áreas protegidas do nosso Estado está se buscando a melhoria da conservação da biodiversidade atrelada à educação ambiental, além da implementação de modelos de gestão sustentável que maximizem a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ao mesmo tempo, possibilitem geração de renda, emprego, conhecimento científico, lazer e turismo para as comunidades da região onde as mesmas estão inseridas, assim como criando benefícios econômicos e sociais para a sociedade como um todo.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A premissa que norteia o presente trabalho está definida no art. 225 da Constituição Federal, assim como no art. 207 da Constituição Estadual, como abaixo transcritos:

Constituição Federal

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Constituição Estadual

Art. 207. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.

Neste contexto há necessidade de delimitar o termo bem de uso comum do povo, o qual é extraído do art. 99 do Código Civil Brasileiro e é sintetizado como aqueles destinados à utilização geral pela coletividade (rios, mares, ruas, etc.) podendo deles qualquer cidadão dispor em condições de igualdade e, em regra, sem qualquer intervenção prévia do Poder Público.

De outra banda, bens de uso especial na definição de Meirelles (2010, p. 551) são “os que se destinam especialmente à execução dos serviços públicos e, por isso mesmo, são considerados instrumentos desses serviços”. Sua principal característica é servir de meio para a realização das finalidades institucionais dos entes públicos aos quais pertencem, possibilitando à consecução de seus objetivos.

Desta forma, partindo da definição do que são Unidades de Conservação – espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com o objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção – (Lei nº 9.985/2000, art. 2º, I) chega-se a conclusão que as mesmas

não possuem os traços de generalidade, impessoalidade e incondicionalidade que caracterizam os bens de uso comum, conforme nos ensina Marques Neto (2009, p. 217).

Nesta linha, tem-se que a visitação pública nas unidades de conservação possui normas e restrições próprias, tais como, eventual limitação ao número máximo de visitantes, utilização de equipamentos de segurança previamente definidos ou a exigência de pagamento de ingressos. A necessidade de atendimento às condições legitimadoras de acesso ao bem público afasta as unidades de conservação do conceito de bem de uso comum do povo, enquadrando-as como bens de uso especial.

Diante das considerações acima se verifica o cerne do presente trabalho, o qual objetiva estudar a melhor forma de estabelecer a gestão estratégica de áreas protegidas no Estado do Paraná, bens públicos de uso especial, por meio da sustentabilidade econômica dos mesmos, através da oferta aos turistas de infraestrutura adequada tanto para a visitação pública como para a conservação da biodiversidade e da paisagem cênica.

Importa destacar que o artigo da Constituição referido, nos dizeres de Leuzinger (2009, p. 45), é um direito fundamental assegurado constitucionalmente:

Quando a norma em questão vincula a qualidade do meio ambiente à dignidade da vida humana, está declarando, ainda que implicitamente, existir um direito ao meio ambiente equilibrado, direito este que, por estar relacionado à qualidade de vida, é, necessariamente, um direito fundamental, conforme já havia sido anteriormente afirmado pela Declaração de Estocolmo, em 1972.

Portanto, partindo-se do pressuposto de que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, deve o Poder Público buscar a melhor forma de oportunizar a sociedade a utilização destes espaços protegidos e denominados de Unidades de Conservação, alinhando, desta forma, a promoção dos mesmos e favorecendo o desenvolvimento da educação e interpretação ambiental.

2.1 EXPLANAÇÃO DE CONCEITOS

Por meio da explanação de conceitos se objetiva delinear e esclarecer as definições das principais palavras e conteúdos que serão inseridos neste Projeto Técnico.

2.1.1 Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação instituído pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de Julho de 2000 é o arcabouço legal que define o que são Unidades de Conservação, assim como qualifica as várias modalidades das mesmas.

Mencionada lei sistematizou o tratamento normativo das Unidades de Conservação, as quais, anteriormente, estavam desordenadas em diferentes leis e atos normativos.

Vale ressaltar que, segundo Benjamin (2010, p. 38) as Unidades de Conservação apresentam algumas características próprias, consubstanciadas na relevância natural, oficialismo, delimitação territorial, objetivo conservacionista e regime especial de proteção e administração.

Desta forma, além dos objetivos de proteção que deve haver no ambiente natural, inerente a todos os espaços territoriais especialmente protegidos, as Unidades de Conservação deverão ser instituídas pelo Poder Público, com delimitação territorial prevista no ato de criação e estão sujeitas a regime legal de proteção e administração, conforme determinado na Lei mencionada.

As Unidades de Conservação foram inseridas no conceito de área protegida em função de sua definição – área definida geograficamente, que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação - constante da Convenção de Biodiversidade Biológica, instituída pelo Decreto Federal nº 2.519/98.

Conforme nos ensina Leme Machado (2012, 973), para a criação de Unidades de Conservação poderá haver a necessidade de consulta pública à população, além de que o procedimento para sua criação deverá ser embasado por estudos técnicos, que atestem sua localização, dimensão e seus limites mais adequados.

Desta forma, todos os atos inerentes à criação de uma Unidade de Conservação deverão estar especificados em regulamento próprio que não poderá se afastar dos princípios da administração pública, especialmente o do interesse público, da motivação e da publicidade.

Dentro destes espaços protegidos, o objetivo principal do presente estudo são os Parques Estaduais, os quais se encontram na categoria de Unidades de Proteção Integral, tendo sua definição exposta no art. 11 da Lei Federal nº 9.985/2000:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

A principal diferenciação entre parques nacionais e os demais tipos de unidades de conservação reside, basicamente, na possibilidade de visitação, como atesta Leuzinger (2009, p. 130), esclarecendo, também que, parques fechados, a não ser provisoriamente, contrariam frontalmente à Lei, eis que acabam por ser tornarem categorias diferentes de Unidades de Conservação.

Assim, possibilitar o turismo ecológico e a recreação em contato com a natureza é o objetivo primordial da criação de Parques.

2.1.2 Plano de Manejo

O conceito de Plano de Manejo também encontra fundamentação na Lei nº 9985/2000 - Lei do SNUC e que foi referendado no Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Proteção Integral (IBAMA, 2002) é assim definido:

“Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da Unidade”.

De acordo com o conceito acima, os objetivos de um Plano de Manejo são muitos, podendo ser assim sintetizados:

1. Alcançar os motivos estabelecidos na criação da Unidade de Conservação;
2. Definir objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da Unidade de Conservação;
3. Dotar as Unidades de Conservação de diretrizes para seu desenvolvimento;
4. Definir ações específicas para o manejo da Unidade de Conservação;
5. Gerar conhecimento para o manejo da Unidade;
6. Estabelecer a diferenciação e intensidade de uso mediante zoneamento, visando à proteção de seus recursos naturais e culturais;
7. Destacar a representatividade da Unidade de Conservação para a Lei do SNUC frente aos atributos naturais protegidos;
8. Destacar a representatividade de Unidade de Conservação frente aos atributos de valorização dos seus recursos como bioma, convenções e certificações internacionais;

Importa destacar que o Plano de Manejo possui um vínculo legal que o liga à Constituição Federal e, conseqüentemente, também à Constituição Estadual que não pode ser esquecido por aqueles que o elaboram, como atesta Machado Leme (2012, p. 985).

Isto quer nos dizer que nos espaços territoriais especialmente protegidos a norma magna nos manda proibir qualquer utilização que comprometa seus atributos, os quais justificaram a declaração de proteção, devendo tal ressalva constar obrigatoriamente nos Planos de Manejo das Unidades de Conservação.

2.1.3 Concessões Públicas

O regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos definidos no art. 175 da Constituição Federal estão expressamente previstos na Lei Federal nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995.

Mencionada Lei assim dispõe:

Art. 2º Para os fins dispostos nesta Lei, considera-se:

I - ...

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Os atos de outorga ou renovação de concessão têm natureza jurídica contratual administrativa, vez que constituem o direito do concessionário em explorar os bens e serviços cedidos pela Administração Pública, ficando sujeitos às regras gerais delineadoras dos contratos administrativos, implicando regulamentação, fiscalização e controle por parte do poder concedente. Meirelles (2010, p. 431) afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo, por delegação do poder concedente.

As características essenciais das concessões públicas podem ser resumidas: a) quanto a seus titulares; b) quanto à forma e c) quanto ao poder regulador, fiscalizador e de controle.

Quanto aos titulares, temos que há o poder público concedente – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – em cuja competência se encontra o serviço, bem como há a concessionária, que é a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que executa o serviço por sua conta e risco, por prazo determinado, também denominado de ente privado.

Quanto à forma, a concessão formaliza-se por instrumento contratual, sendo um tipo de contrato administrativo, precedido de concorrência. Assim, os preceitos gerais sobre os contratos administrativos, aplicam-se a essa figura, como acima mencionado.

Finalmente, quanto ao poder regulador, fiscalizador e de controle na concessão, o concedente fixa as normas de realização dos serviços, fiscaliza seu cumprimento e, impõe sanções aos concessionários.

No Estado do Paraná foi promulgada a Lei Complementar nº 76, de 21 de Dezembro de 1995 na qual, além das normas gerais acerca das concessões

e permissões, trouxe um rol de serviços que poderiam ser concessionados. Entre eles não se encontra o ora em estudo, havendo, neste caso, a necessidade de uma lei autorizativa que possibilite a concessão inerente à prestação dos serviços públicos nas Unidades de Conservação Estadual, caso seja esta a modelagem apontada para a solução do problema apresentado.

2.1.4 Parcerias Público-Privadas

Sobre esta outra modalidade de concessão, temos a sua conceituação exposta na Lei Federal nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, assim como a Lei Estadual nº 17.046, de 11 de Janeiro de 2012, a qual é um espelhamento da lei hierarquicamente superior.

Assim, para o presente trabalho utilizaremos a Lei Estadual, que define parceria público-privada da seguinte forma:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º - Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8.997, de 13 de Fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária direta ou indiretamente, ainda que envolva execução de obras ou fornecimento e instalação de bens.

Além destas definições, é relevante destacar que o mesmo artigo ainda esboça considerações específicas sobre os demais requisitos para que sejam formalizadas Parcerias Público-Privadas, tais como: não ser o caso de concessões comuns, assim entendidas aquelas expressamente definidas na Lei Federal nº 8.987/1995; o valor estimado de contrato não pode ser inferior a R\$ 20.000.000,00 (Vinte milhões de reais); a prestação de serviço deve ser de no mínimo cinco anos e, caso o objeto seja o fornecimento de mão-de-obra, fornecimento e instalação de equipamentos ou execução de obra pública, tal modalidade não poderá ser utilizada.

Como nos ensina Justen Filho (2009, p.680) essas regras destinam-se a impedir a banalização das Parcerias Público-Privadas ou a utilização do regime

jurídico para contratos destinados a se submeterem à Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações e Contratos Administrativos.

Por meio da Parceria Público-Privada o Estado busca um meio de angariar recursos para melhorar e ampliar sua infraestrutura, posto a sua insuficiência financeira para implementar adequadamente serviços públicos de qualidade.

Assim, celebrado o contrato de parceria, a implantação de infraestrutura dependerá de iniciativa de financiamento do setor privado e a remuneração do particular será fixada com base em padrões de performance, sendo devida somente quando os serviços estiverem à disposição do Estado ou dos cidadãos.

2.2 INTERAÇÃO ENTRE OS CONCEITOS TEÓRICOS E A POSSIBILIDADE DE GESTÃO COMPARTILHADA DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Para que as Unidades de Conservação, em especial os Parques Estaduais atraiam os cidadãos há necessidade de que os mesmos tenham um mínimo de infraestrutura, oportunizando que a visitação pública possa alcançar a premissa constitucional definida no art. 225, § 1º, inciso VI da Carta Magna e art. 207, § 1º, inciso X da Constituição Estadual que é a de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

Tal contexto também está inserido nos objetivos traçados na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação quando expressamente atesta que o mesmo deve “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”, conforme disposto no seu art. 4, XII.

É inegável que a visitação pública em Parques constitui o meio ideal para a educação ambiental, porquanto realizada fora da sala de aula. Existem estudos que atestam que sua eficiência como vetor de conscientização pública para a necessidade de preservar o meio ambiente é notável, em função do forte e positivo impacto que o contato direto com a natureza e a recreação

ambiental operam naqueles que tem a oportunidade de visitar estas áreas protegidas, as quais concentram os atrativos naturais mais relevantes do nosso território.

Portanto, o turismo ecológico, a interpretação ambiental e a recreação em contato com a natureza são realizados por meio do uso público das Unidades de Conservação, através da fruição, pela comunidade, das comodidades franqueadas direta ou indiretamente pelo Poder Público, de forma onerosa ou não, relacionadas à entrada, permanência e utilização de áreas ou instalações nas mesmas, objetivando promover a educação ambiental e a conscientização da sociedade para a necessidade de preservação destes espaços.

Neste contexto, verifica-se que o § 2º do art. 11 da Lei nº 9.985/2000, expressamente atesta que a visitação aos parques públicos sujeitam os cidadãos às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da Unidade de Conservação, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento próprio.

Diante da atual situação financeira do Poder Público, somada à precariedade que se encontram as instalações de nossos Parques Públicos, é forçoso concluir que para alcançar uma política pública de conscientização ambiental e atratividade turística daqueles espaços protegidos, tornando-os economicamente sustentáveis, há necessidade de gestão compartilhada de seus serviços, por meio de apoio e cooperação entre vários atores.

Mais uma vez, a Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei Federal nº 9.985/2000, antecipando esta necessidade, expressamente definiu como uma de suas diretrizes a busca por apoio e cooperação de organizações não-governamentais, organizações privadas e de pessoas físicas para, entre outras coisas, desenvolverem práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico – art. 5º, inc. IV.

Regulamentando a Lei acima mencionada, foi editado o Decreto Federal nº 4.340/2002, o qual prevê a possibilidade de exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às Unidades de Conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria, conforme exposto no seu art. 25.

Portanto, todos os marcos regulatórios analisados nos permitem concluir que a implementação dos serviços necessários para que as Unidades de Conservação possam ser utilizadas pela coletividade podem ser realizados diretamente pelo Poder Público ou, de forma indireta, pelo ente privado, havendo, desta forma, expressa previsão legal da possibilidade de gestão compartilhada das mesmas, por meio de concessão ou parceria público-privada.

Importa destacar que a gestão compartilhada de unidades de conservação já é realidade em nosso País, como nos estados do Amazonas e Pernambuco, onde as parcerias entre o Poder Público e o Privado estão possibilitando a melhoria da gestão dos parques, sendo os parceiros privados também responsáveis pela conservação da biodiversidade e com o direito de implementar atividades turísticas, nas áreas em que o uso público é permitido, como forma de gerar lucro e investimento e dinamizar as comunidades do entorno, resultando em oportunidades, renda e emprego para a população.

Além disto, é possível afirmar que a construção de parcerias do setor público com o setor privado, para aportar novos recursos e ferramentas para a gestão desses espaços, pode ajudar a tornar esse potencial uma realidade, criando modelos de gestão que garantam a conservação do meio ambiente e atraiam a participação direta da coletividade, por meio dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação.

A gestão de áreas protegidas deve ser um processo contínuo que possibilite a efetividade da conservação ambiental e para a qual existe uma grande demanda de planejamento, organização e recursos financeiros (MEDEIROS *et al*, 2011), os quais poderão se tornar realidade por meio de parcerias público privadas ou concessões comuns, como se pretende através deste Projeto Técnico.

3. DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O diagnóstico e a descrição da situação problema visam dar um parâmetro acerca da estrutura da organização pública onde o Projeto Técnico será desenvolvido, além de apresentar os problemas que levaram ao seu desenvolvimento e os objetivos almejados com sua execução.

3.1 DESCRIÇÃO GERAL DA ORGANIZAÇÃO

A Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA é a entidade coordenadora do Sistema Estadual de Gestão Ambiental e dos Recursos Hídricos do Estado do Paraná, tendo como principal objetivo a formulação e execução de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, as quais englobam os recursos hídricos e atmosféricos, a biodiversidade e florestas, a cartográfica, a agrário-fundiária, o controle da erosão e de saneamento ambiental e a gestão de resíduos sólidos, tendo sido criada pela Lei nº 10.066, de 27 de Julho de 1992 constituindo órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual, de natureza substantiva.

O denominado sistema SEMA é composto por sete escritórios regionais, além de possuir três autarquias estaduais vinculadas, o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, o Instituto das Águas do Paraná – ÁGUASPARANÁ, o Instituto de Terras e Cartografia – ITCG e, mais recentemente, em Dezembro de 2014, o Serviço Geológico do Paraná – MINEROPAR, uma empresa pública, também foi incorporada à Secretaria.

O orçamento do ano de 2015 da Secretaria foi estimado em R\$ 42.890.560,00 sendo que, deste total R\$ 25.137.510,00 era para o pagamento de pessoal e despesas correntes e R\$ 17.203.600,00 para investimentos.

A Secretaria conta com 41 servidores efetivos, 45 comissionados e 03 cedidos para outros órgãos, sendo que suas instalações físicas são próprias e adequadas para o desenvolvimento de suas competências.

3.2 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

O diagnóstico da situação problema será dividido em considerações acerca da gestão pública dos parques paranaenses e análise dos planos de manejo do Parque Estadual de Vilha Velha e do Parque Estadual do Guartelá.

3.2.1 Breves considerações acerca da gestão pública dos Parques Paranaenses

Conforme dados obtidos junto ao Instituto Ambiental do Paraná – IAP, autarquia estadual que detém a competência para a gestão das Unidades de Conservação, dos 45 parques estaduais, que possui entre seus escopos o desenvolvimento do turismo ecológico e a recreação em contato com a natureza, somente 29 estão abertos à visitação.

Apenas este dado nos leva a concluir que a gestão pública está operando de forma ineficiente, seja pela redução de investimentos necessários nos parques estaduais, seja pelo pequeno número de profissionais alocados nestes espaços.

Em conversas informais com alguns servidores públicos nos foi dito que a maioria dos parques estaduais não possui qualquer tipo de vigilância, sendo seus atrativos naturais depredados pela ação de vândalos, assim como que as estruturas existentes estão necessitando de manutenção e melhorias.

A consciência desta falta de estrutura e investimentos financeiros para melhor gerir suas Unidades de Conservação levou o executivo paranaense a instituir o Programa Parques Paraná, cujo objetivo é buscar parcerias para modelos de gestão compartilhada que tenham como foco a maximização da conservação das Unidades de Conservação, do seu entorno e dos potenciais benefícios que poderão ser gerados à sociedade.

Portanto, com este cenário desenhado há necessidade premente de buscar a sustentabilidade econômica e financeira das Unidades de Conservação do Estado do Paraná, de forma a garantir que estes espaços

protegidos proporcionem aos cidadãos os objetivos que justificam a sua criação: conservação e contribuição para a qualidade de vida de todos.

3.2.2 Análise do Plano de Manejo das Unidades de Conservação selecionadas e indicação das suas principais características

Os planos de manejo dos Parques Estadual de Vila Velha e do Guartelá foram produzidos antes da lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação - SNUC, tendo em vista a data de sua criação.

Em que pese tal circunstância, os mesmos estão adequados aos princípios norteados à criação de parques.

3.2.2.1 Parque Estadual de Vila Velha

Os dados e principais características do Parque Estadual de Vila Velha foram extraídos de seu Plano de Manejo que data do ano de 2004 e está integralmente disponibilizado no site do Instituto Ambiental do Paraná, link Unidades de Conservação.

3.2.2.1.1 Dados Históricos

Identificando o atributo da natureza e o reconhecimento mundial das belezas cênicas dos imóveis denominados Lagoa Dourada e Vila Velha, os quais abrigavam os monumentos ITACUERETABA "A CIDADE EXTINTA DE PEDRA", o governo do estado, em 16 de outubro de 1942, através do Decreto Lei 86, declarou de utilidade pública para fins de desapropriação, referidas áreas, cujo antigo nome é aquele que hoje conhecemos como Vila Velha.

Individualizados os imóveis, através desse diploma legal, os mesmos foram desapropriados com o objetivo de instalação de um Parque Florestal.

Somente no dia 12 de outubro de 1953, decorridos 11 anos, através da Lei Estadual nº 1292, foi criado o Parque Estadual da Vila Velha, o qual destinava a área dos imóveis denominada Lagoa Dourada e Vila Velha, para a

conservação da flora e da fauna nativas, ao cultivo de espécimes preciosas e ao estímulo do turismo em suas diferentes regiões.

Em 18 de janeiro de 1966, o Parque Estadual de Vila Velha foi tombado pelo Patrimônio Histórico e Artístico do Estado do Paraná.

Em 2000, sob responsabilidade do IAP, com a participação de técnicos das mais diversas áreas, foi idealizado o Plano de Manejo do Parque Estadual de Vila Velha, publicado em 2001. Com os indicativos do Plano de Manejo foram implementadas ações no sentido de adequar a infraestrutura do Parque Estadual de Vila Velha para atender os objetivos da Unidade de Conservação.

3.2.2.1.2 Dados Geográficos

O Parque Estadual de Vila Velha encontra-se localizado no segundo planalto paranaense, na região denominada Campos Gerais, município de Ponta Grossa, às margens da BR-376 e possui uma área de 3.122,11 ha.

O acesso ao Parque se dá pela BR-376. Dista aproximadamente 20 km da sede do município de Ponta Grossa e 80 km da capital, Curitiba.

Complementarmente, dentro do Parque, surgem elementos de ligação local, representados por vias pavimentadas, que viabilizam o acesso aos Arenitos, Furnas e Lagoa Dourada.

Entre Furnas e a Lagoa Dourada há uma passagem subterrânea, por intermédio de um túnel que passa por baixo da rodovia.

A área a ser considerada para análise abrange o entorno imediato do parque e sua zona de amortecimento. A zona de amortecimento não é uma zona da unidade propriamente dita, mas sim uma faixa variável no entorno, que garante a integridade dos atributos naturais do Parque, impedindo que as consequências negativas das atividades antropomórficas atinjam a unidade.

3.2.2.1.3 Questões Fundiárias

A área total do Parque de Vilha Velha possui a seguinte titularidade:

1. PARANATUR possuindo uma área de 424,88ha que englobam as áreas dos Arenitos, Furnas e Lagoa Dourada para visitação, sendo considerado um dos principais atrativos turísticos do Paraná;

2. IAPAR possuindo uma área de 1.397,24ha da área total administrada, sendo 200,00ha com experimentação agrícola e 670,00ha com reflorestamentos e o restante da área mantendo-se com as características da UC;

3. Instituto Ambiental do Paraná (IAP), administrando o remanescente do imóvel, registrado em nome do Estado do Paraná, uma área de 1.344,72 ha composta por campos limpos e formações de matas as quais mantém suas características primárias.

3.2.2.1.4 Importância da Unidade de Conservação para o turismo

Vila Velha é um conjunto de formações areníticas de expressivo valor cênico, científico e ambiental, consagrado como um importante polo de visitação turística nos âmbitos estadual, nacional e internacional. A constatação deste fato, assim como a necessidade de proteção do patrimônio natural, foi o que motivou a criação do Parque Estadual de Vila Velha.

O Plano de Manejo do Parque Estadual de Vila Velha partiu dos seguintes pressupostos:

1. O Parque é uma área pública destinada à proteção e usufruto indireto de seus atributos;
2. A área do Parque contém uma das mais relevantes formações geológicas do estado, tornando-se um importante ponto turístico do Paraná;
3. O entorno da unidade é formado por propriedades privadas com uso pouco compatíveis com a conservação da natureza.

Da mesma forma, definiu normas específicas de utilização das áreas do parque, de acordo com a delimitação das várias zonas de uso, voltadas especialmente para o turismo.

3.2.2.2 Parque Estadual do Guartelá

Seguindo a mesma metodologia anterior, os dados e principais características do Parque Estadual do Guartelá foram compilados do seu Plano de Manejo datado de 2002, o qual poderá ser acessado pelo site já mencionado.

3.2.2.2.1 Dados Históricos

O Parque Estadual do Guartelá foi criado inicialmente através do Decreto Estadual nº 1.229 de 27 de março de 1992, com área de 4.389,8865 ha abrangendo toda a extensão do canyon do rio Iapó.

Posteriormente, a área do Parque Estadual do Guartelá foi modificada para 798,9748 ha, através do Decreto Estadual nº 2.329 de 24 de setembro de 1996, oficialmente implantada em 1997, privilegiando a proteção das áreas de maior interesse arqueológico, histórico-cultural, cênico e ecológico.

Como unidade de conservação, o Parque Estadual do Guartelá foi criado com o objetivo de:

- a) Assegurar a preservação dos ecossistemas típicos, local de excepcional beleza cênica como “canyons” e cachoeiras, além de significativo patrimônio espeleológico, arqueológico e pré-histórico, em especial pinturas rupestres;
- b) Manutenção de remanescentes de floresta de araucária;
- c) Preservação de fontes e nascentes;
- d) Preservação de espécies da fauna e flora nativas;
- e) Regulamentação do uso turístico nas áreas com potencial para visitação; e,
- f) Preservação de sítios arqueológicos

Como área de atração turística e de extrema beleza cênica, o canyon recebeu, durante um longo período, a visita desordenada de pessoas oriundas do Guartelá ou através de propriedades vizinhas que acabaram afetando áreas de interesse arqueológico, histórico-cultural e ecológico. Havia, igualmente, grande pressão de caça e pesca predatória na área do parque e propriedades do entorno.

3.2.2.2.2 Dados Geográficos

O Parque Estadual do Guartelá está localizado no município de Tibagi, situado na região dos Campos Gerais na porção centro-leste do Estado do Paraná, na margem esquerda do Canyon do Rio Iapó.

O Parque fica localizado nas imediações da BR-340, no trecho que liga as Cidades de Castro e Tibagi.

3.2.2.2.3 Questões fundiárias

A situação fundiária do Parque Estadual do Guartelá está praticamente toda definida.

A medição mais recente feita pelo ITCG delimita o Parque do Guartelá em 928,0087 ha, sendo que este acréscimo de 129,03 ha não está regularizado. Deste total, o que importa destacar para o presente estudo é uma área particular cortada pela estrada de acesso à visitação dos principais pontos turísticos do Parque, que deverá ser regularizada para eventual gestão compartilhada.

3.2.2.2.4 Importância da Unidade de Conservação para o turismo

O Parque Estadual do Guartelá foi criado com a finalidade de proteger uma das mais belas paisagens da região dos Campos Gerais do Estado do Paraná: o Canyon do Rio Iapó e pode ser considerado bastante relevante no que diz respeito aos aspectos da paisagem e na riqueza faunística local, em especial de algumas espécies campestres consideradas como raras e/ou ameaçadas de extinção.

Essa região foi, particularmente desde meados dos anos 80, bastante procurada por excursionistas que buscavam associar o turismo de aventura com a contemplação de belas paisagens. A necessidade de ordenar as atividades na área, de forma a se evitar grandes perturbações ambientais e do patrimônio arqueológico (considerando-se a grande riqueza faunística e de pinturas rupestres pré-históricas observadas na área), foi o marco do estabelecimento do Parque.

O Parque possui uma média de 1700 visitantes/mês e não é permitida a

entrada de grupos acima de 15 pessoas sem o acompanhamento do condutor, conforme seu regulamento. Este número varia de acordo com os períodos sazonais.

Já é considerado um produto ecoturístico e existem muitos fatores que podem interferir na visita, que serão pontuados oportunamente.

3.2.3 Apontamentos acerca das causas e consequências da situação problema encontrada nas unidades de conservação selecionadas

3.2.3.1 Parque Estadual de Vila Velha

Hoje a administração turística do Parque Estadual de Vila Velha está sob a responsabilidade da Paraná Projetos, por meio de um Contrato de Gestão celebrado pelo Instituto Ambiental do Paraná - IAP, com interveniência da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMA.

Dentro do subprograma 4.5.3.4 do Plano de Manejo do Parque Estadual de Vila Velha estão definidas algumas ações com a finalidade de avaliar e corrigir situações fundiárias e legais pendentes da unidade, bem como no processo de regulamentação da Zona de Amortecimento da Unidade de Conservação.

A principal ineficiência da gestão pública está em não programar as ações necessárias para a regularização fundiária, em especial quanto ao processo de ampliação do Parque Estadual de Vila Velha, posto que, a área do Parque, no total de 3,122 ha é de domínio público.

Entretanto, este domínio está registrado em nome de três entidades públicas distintas: Paranatur, IAPAR e Estado do Paraná, sendo necessário haver uma autorização de uso para o IAP, Autarquia vinculada a SEMA, a qual detém a competência para gerir as Unidades de Conservação e, consequentemente, formalizar o contrato de concessão.

Desta forma, para que possa haver a gestão compartilhada do Parque Estadual de Vila Velha há necessidade de que todas as áreas que o compõem estejam unificadas e registradas em nome do Estado do Paraná.

Outro ponto que merece destaque é a possibilidade de geração de renda para os moradores da região e do entorno a partir do momento que Vila Velha tenha sua gestão compartilhada.

Para os moradores da comunidade, o Parque é responsável pela qualidade de vida que eles possuem. Com o implemento de melhorias e o aumento da visitação pública os anseios da comunidade por mais oportunidades de emprego pode ser confirmado, desde que um número específico de postos de trabalho lhes sejam oferecidos e de que haja qualificação dessa mão de obra.

Independentemente da falta de gestão pública capaz de otimizar as belezas cênicas existentes no Parque Estadual Vila Velha é possível afirmar que ele possui atrativos suficientes que possibilitem uma concessão ou parceria público privada capaz de otimizar seu desenvolvimento turístico e comercial.

3.3.3.2 Parque Estadual do Guartelá

O Parque do Guartelá é considerado bastante relevante no que diz respeito aos aspectos da paisagem cênica e na riqueza faunística do Estado do Paraná, além de ser considerado um dos melhores espaços para o desenvolvimento do ecoturismo e para as atividades esportivas ao ar livre.

Espécies-chave da região dos Campos Gerais, tais como o lobo-guará e o puma ou suçuarana, ainda se fazem presentes no Parque e/ou em seu entorno, demonstrando que a área é bastante relevante para a preservação destas e das comunidades faunísticas como um todo. A área também abriga um dos maiores acervos da cultura pré-histórica da região dos Campos Gerais, podendo ser considerada também como uma área de grande importância sob o ponto de vista arqueológico.

As formações rochosas areníticas presentes no Parque também são importantes atrativos. Devido à ação da água e do vento ao longo de milhares de anos, formaram-se lapas, fendas, grotas e formas ruiformes (forma de ruínas).

A necessidade de ordenar as atividades na área, de forma a se evitar

grandes perturbações ambientais e do patrimônio arqueológico foi o marco do estabelecimento desta Unidade de Conservação.

Apesar do Parque Estadual do Guartelá já ser considerado um produto eco turístico, existem muitos fatores que podem interferir na visitação:

1. Fragilidade dos ecossistemas: O Parque Estadual do Guartelá situa-se em ecossistema considerado extremamente frágil. As próprias rochas areníticas, consideradas frágeis, já apresentam um processo de desgaste pela ação antrópica. Estes dois fatores dificultam a manutenção das trilhas e a conservação das feições ruiformes, um dos principais atrativos do Parque. Várias espécies de animais, principalmente algumas ameaçadas de extinção, encontram-se em risco pela presença humana em seu habitat;
2. Eletrificação dentro do Parque: A presença de torres de transmissão de energia é outro fator a ser considerado, descaracterizando a área natural.
3. Má conservação das estradas e pouca oferta de transporte público.

Da mesma forma que o Parque Estadual de Vila Velha, o do Guartelá também tem grandes atrativos naturais que nos permitem vislumbrar o desenvolvimento de seu potencial turístico por meio de um dos formatos de parceria entre o governo e o setor privado.

Portanto, por meio das parcerias ora propostas o interesse público que advém das Unidades de Conservação, que é o de garantir a sua conservação, oferecer oportunidade de lazer à população e o engajamento dos moradores de seu entorno poderá ser alcançado.

Além disto, justifica-se a utilização destes instrumentos pela possibilidade de flexibilização e capacidade de gestão do setor privado na administração de uma atividade que exige alto grau de multidisciplinaridade. As vantagens da participação privada não se esgotam na eficiência da gestão. A possibilidade de desenvolver atividade de uso público nos parques estaduais, respeitando sempre seus planos de manejo, pode ser considerada uma grande fonte de receitas, as quais serão canalizadas para a própria conservação das Unidades de Conservação, além de oportunizar benefícios socioeconômicos indiretos às comunidades de seu entorno, através da geração de emprego, renda e oportunidade de lazer.

4. PROPOSTA TÉCNICA PARA A SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A proposta técnica será desenvolvida de acordo com as premissas legais que norteiam a matéria, sendo detalhada de acordo com os procedimentos necessários para a efetiva implantação do projeto.

4.1 PROPOSTA TÉCNICA

Partindo do pressuposto que o meio ambiente equilibrado é um dos direitos fundamentais do povo brasileiro, compete ao gestor público oportunizar a sociedade a melhor forma de contato e utilização destes espaços protegidos chamados de Unidades de Conservação.

Para tanto, é imperativo no cenário destacado buscar-se a sustentabilidade econômica e financeira das Unidades de Conservações estudadas como forma de garantir que estes espaços proporcionem aos cidadãos os objetivos que justificaram sua criação. Ou seja: conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e contribuição para a qualidade de vida da população.

Analizando as duas possibilidades de contratação do ente privado – Concessão ou Parceria Público-Privada – chega-se a conclusão que a forma mais viável para melhorar a infraestrutura dos Parques de Vila Velha e do Guartelá, possibilitando o aumento de visitação de suas instalações e, conseqüentemente, a geração de renda, é por meio de Parceria Público-Privada.

Por meio desta forma de concessão dos serviços que devem ser prestados pelo Estado, o parceiro privado terá uma série de obrigações e padrões de performance previamente estabelecidos no edital de concorrência pública que deverão ser sistematicamente cobrados pelo ente público.

Muito embora a fiscalização de contratos administrativos seja inerente ao bom desenvolvimento do serviço público é inegável que a mesma não é

feita de forma eficaz, sendo este um dos pontos que merecerá muita atenção da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos para a efetividade do projeto técnico ora proposto.

4.1.1 Plano de Implantação

Por meio do plano de implantação demonstrar-se-á inicialmente a justificativa que possibilita a execução do Projeto Técnico, as estratégias, etapas e atribuições de cada parceiro para sua perfeita execução.

4.1.1.1 Justificativa

O primeiro passo para que a Parceria Público Privada possa ser construída é a demonstração de atendimento ao interesse público que a mesma oportunará, condição inafastável de toda e qualquer prestação de serviços públicos.

José Sergio da Silva Cristóvam citando Rodríguez-Arana Moñoz (2010, p. 42) entende que o interesse público reside atualmente no marco dos princípios informadores do Estado Social e Democrático de Direito, posto que estaria descortinado e projetado a partir de sua operacionalização.

Assim, na atual ordem constitucional a definição de interesse público não pode mais ser a usualmente definida, ou seja, como a preponderância de sua supremacia sobre o interesse privado. Hoje há que se ponderar todos os interesses em jogo, expostos numa sólida fundamentação jurídica e levando em consideração as circunstâncias e peculiaridades do caso concreto.

Para tanto, em atendimento ao acima exposto, o processo administrativo que desencadeará a contratação da Parceria Público Privada deverá ser iniciado com a descrição detalhada do diagnóstico do problema levantado, as possibilidades para sua solução e a fundamentação legal que embasa e autoriza a contratação.

4.1.1.2 Elaboração do Procedimento de Manifestação de Interesse

Para que a Parceria Público-Privada possa ser licitada há necessidade de ser elaborado o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, o qual orientará o parceiro privado acerca de todo o detalhamento necessário para que o mesmo possa participar da concorrência pública e, por fim, celebrar o contrato de parceria.

O Procedimento de Manifestação de Interesse deve dar diretrizes claras do que o agente público espera do agente privado, demonstrando no mesmo qual o interesse público que está sendo buscado.

No presente caso, deve ser focado em garantir a (i) Conservação da biodiversidade e do patrimônio histórico, cultural e de valores sócio ambientais; (ii) a Infraestrutura mínima de apoio para o uso público na Unidade de Conservação; (iii) a Maximização do uso público destes espaços protegidos, em conformidade com seus Planos de Manejo e (iv) a Maximização da inserção do entorno na cadeia de valor que será gerada na comunidade e região através do incremento do turismo.

4.1.1.3 Minuta, Aprovação e Publicação do Edital de Concorrência Pública

Como já exposto no tópico acerca de Parcerias Público-Privadas (2.2.4) para que possa ser realizada a contratação há necessidade de prévia licitação na modalidade concorrência pública.

Desta forma, após serem traçadas as linhas gerais no Procedimento de Manifestação de Interesse deve ser minutado o edital de concorrência pública com todos os requisitos expressamente requeridos no art. 40 da Lei de Licitações.

Além destes itens obrigatórios, pela especificidade do serviço que será objeto da concessão, há também necessidade de deixar expresso e de forma clara como o ator privado será remunerado pela prestação contratada, sobretudo quando usualmente o pagamento é fixado com base em padrões de performance, além da forma que o contrato será monitorado pela administração.

Esta diferenciação de pagamento é esclarecida de forma clara por Justen Filho (2009, p. 680) ao atestar que os pagamentos pelo Estado ao

particular apenas poderão ser iniciados depois que este execute e disponibilize obras e serviços contratados na Parceria Público Privada.

Após estes procedimentos internos, o processo será remetido à prévia autorização governamental para, posteriormente, ser publicada a Concorrência Pública.

4.1.1.4 Estimativa de Prazos e Responsabilidades

É sabido que a definição de prazos para a administração pública nem sempre conduz a seu atendimento, devido à morosidade da máquina assim como a multiplicidade de atores envolvidos.

Para um projeto técnico como o ora em estudo não haveria de ser diferente. Entretanto, é possível montar uma tabela, imaginando o tempo necessário para cada etapa de implantação, assim como indicando qual órgão ou departamento será responsável para sua execução.

Importa destacar que os prazos estimados, sobretudo aqueles relativos aos desenvolvimento da Concorrência Pública podem ser alterados, em decorrência de eventual impugnação ao edital ou de recursos na fase de julgamento.

TABELA 1 – ESTIMATIVA DE PRAZOS E RESPONSABILIDADES

META	TEMPO ESTIMADO	RESPONSABILIDADE
Justificativa	20 dias	Coordenadoria de Biodiversidade
Elaboração do Procedimento de Manifestação de Interesse	60 dias	Secretaria de Estado do Planejamento
Elaboração da Minuta do Edital de Concorrência	60 dias	Comissão de Licitação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente
Aprovação da Minuta	60 dias	Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e da Casa Civil
Autorização Governamental	15 dias	Gabinete do Governador

Publicação do Edital	45 dias	Comissão de Licitação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente
Abertura da Licitação e posterior contratação	90 dias após a publicação	Comissão de Licitação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente

4.1.1.5 Monitoramento das Ações

Para que o desenvolvimento do projeto seja efetivo há necessidade de ser instituído um Grupo de Trabalho - GT, o qual deverá monitorar as ações necessárias para a contratação da Parceria Público Privada, assim como o desenvolvimento e execução das cláusulas contratuais para a implantação dos serviços estipulados.

Visando dar maior abrangência e competência nas ações desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho, o mesmo deverá ser instituído por Resolução do Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, a qual nomeará seu presidente e demais membros, dentre os servidores da Secretaria envolvidos com o projeto e nas mais diversas qualificações profissionais.

O monitoramento das ações deverá ser feito de forma clara e demonstrado por meio de relatórios mensais de acompanhamento da execução contratual, possibilitando um diagnóstico preciso de seu status e de eventuais intervenções do gestor público para o cumprimento do objeto da parceria.

Eventualmente a administração pública poderá valer-se de apoio técnico de outros órgãos ou mesmo instituições privadas para ampliar o monitoramento da Parceria Público Privada, sempre visando o cumprimento das metas anteriormente traçadas.

4.1.2 Os Recursos Envolvidos

Estima-se que para a melhoria da infraestrutura do Parque Estadual de Vila Velha e Parque Estadual do Monge, tais como regularização fundiária, acesso às trilhas, sinalização, construção de áreas de lazer, mirantes,

divulgação, etc., possibilitando que os mesmos estejam adequados à visitação pública e à prática de esportes em contato com a natureza serão necessários R\$ 20.000.000,00 (Vinte milhões de reais), relativamente à parte financeira.

Este valor será detalhado em estudos técnicos desenvolvidos e orçados em função das diretrizes delineadas no Procedimento de Manifestação de Interesse, assim como nos projetos executivos das obras que serão edificadas e/ou reformadas, em atendimento às diretrizes previamente aprovadas e nos Planos de Manejo dos parques.

Além dos recursos financeiros efetivamente despendidos, deve-se ter em mente que haverá gastos também com recursos humanos, de material e suporte para a implementação do projeto, os quais não são aqui quantificados em virtude de que cada órgão envolvido os custeará de sua fonte própria.

4.1.3 Resultados Esperados

O foco almejado para a implantação da gestão compartilhada de áreas ambientalmente protegidas é a sustentabilidade econômica e financeira do Parque Estadual de Vila Velha e do Parque Estadual do Guartelá.

A sustentabilidade econômica e financeira pode ser traduzida na busca por um modelo que incremente o turismo ecológico, a educação ambiental e a geração de renda para as comunidades que vivem no entorno destas Unidades de Conservação.

Além disto, se espera que as parcerias profissionais e de investimentos entre o Poder Público e a iniciativa privada construam modelos de geração de riquezas a partir das Unidades de Conservação, aumentando a arrecadação tributária e apresentando outras oportunidades de dinamização socioeconômica das regiões onde se localizam.

Desta forma, este Projeto Técnico seria definido como um modelo piloto para tantos outros que poderão ser instituídos.

4.1.3.1 Indicadores propostos

Para a verificação do grau de sucesso da Parceria Público Privada celebrada há necessidade de escalonar algumas obrigações da concessionária em relação às expectativas do agente público.

Neste sentido, vejamos que os principais indicadores poderão ser assim definidos, sempre levando em conta a ordem de prioridade para a obtenção do melhor resultado: (i) implantação da infraestrutura definida como necessária para a ordenação do espaço turístico; (ii) incremento da visitação pública ordenada; (iii) conservação da biodiversidade aliada à educação ambiental; (iv) desenvolvimento socioeconômico das comunidades do entorno e (v) sustentabilidade econômica da Unidade de Conservação.

4.1.3.2 Procedimentos de Avaliação dos Indicadores

Estando as obrigações e responsabilidades claramente definidas é possível certificar se os objetivos almejados foram alcançados e qual o grau de sucesso na implantação da proposta técnica.

Para tanto, o monitoramento cuidadoso da *performance* da concessionária, além de ser definido como uma gestão imprescindível do contrato, é a única maneira eficaz para a avaliação do resultado esperado com a Parceria Público Privada

Possibilitando a checagem dos indicadores, a concessionária deverá fornecer mensalmente relatórios, à equipe responsável pela gestão do contrato, que contenham informações concernentes à esfera financeira, operacional e de implantação do Projeto Técnico.

Com estes documentos, será elaborado um gráfico com índices de atendimento dos indicadores escalonados de 01 a 05, onde se poderá vislumbrar onde os resultados estão sendo atendidos de forma satisfatória ou não, possibilitando que o agente público intervenha e requeira do ator privado revisão e melhorias em determinados pontos que não estão sendo executados da forma planejada.

4.1.4 Solução de Riscos

Com o monitoramento constante da implementação do projeto é possível identificar e verificar a construção operacional por parte da concessionária, permitindo que o gestor público tome as medidas necessárias ao longo da execução contratual de forma mais eficiente e eficaz.

Os riscos podem ser classificados como: (i) contratualmente alocados entre as partes; (ii) intrinsecamente suportados pelo agente público; (iii) não alocados no contrato e (iv) associados a mudanças no contrato de Parceria Público Privada.

Os relativos aos itens (i) e (ii) são facilmente solucionados, pois de certa forma já estavam previstos quando descritas as obrigações contratuais. Nestes casos, bastará uma comunicação entre as partes para as correções necessárias, tanto às relativas ao ente privado, como em relação à gestão pública.

Por outro lado, se os problemas para a execução contratual estão fora das diretrizes contratuais, haverá necessidade de consenso entre as partes para sua solução, sendo imprescindível a coerência entre o gestor privado e o público para a mitigação desta falha.

Naturalmente o item mais difícil de solucionar é aquele que envolve a necessidade de mudanças no contrato da Parceria Público Privada, posto que qualquer alteração realizada ensejará alterações nos projetos e termo de referência que deram causa a mesma.

Todavia, eventuais controvérsias neste aspecto devem ser solucionadas sem a paralisação do que já foi iniciado e pode ser continuado, garantindo que os financiadores tenham seus direitos e interesses preservados diante de uma situação de provável mudança.

Da mesma forma, pode-se buscar apoio em consultores independentes, os quais podem trazer experiências e sugestões neutras que, com sua imparcialidade, poderá conduzir de forma mais efetivas as renegociações.

Por fim, os conflitos sempre poderão ser dirimidos pela arbitragem, a qual normalmente é inserida expressamente nos contratos de Parcerias Público Privadas.

5. CONCLUSÃO

O termo sustentabilidade ambiental está sendo amplamente utilizado, pois define as ações e atividades humanas capazes de suprir as nossas necessidades básicas comprometendo minimamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Muitas destas ações têm partido de empresas privadas, as quais estão alterando seus ciclos produtivos com o intuito de diminuir a matéria prima e, conseqüentemente, utilizando os recursos naturais de forma mais inteligente e menos agressiva.

O poder público também tem contribuído para a preservação do meio ambiente ao instituir áreas ambientalmente protegidas, sujeitas a restrições de uso e ocupação, como as Unidades de Conservação.

Todavia, esta conscientização pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscada desde a promulgação da Constituição Federal cresce ano após ano, sem, contudo, gerar grandes resultados positivos, posto que, sem o necessário planejamento e estruturação, os parques públicos se tornam áreas abandonadas, desprovidas de segurança e atrativos para a visitação pública.

O presente trabalho objetivou traçar um caminho possível para que estas Unidades de Conservação, além de garantir a conservação da biodiversidade, possam ser economicamente sustentáveis, possibilitando oportunizar a população seu uso, por meio do incremento do potencial ambiental, turístico e comercial.

Além disto, a partir das ações propostas, também se espera que as comunidades do entorno das Unidades de Conservação tenham melhoria de vida, ao possibilitar a geração de renda e emprego para as mesmas.

O projeto tem o foco voltado para a gestão compartilhada de áreas ambientalmente protegidas do Estado do Paraná por entender que somente a gestão pública destes espaços não tem alcançado os objetivos esperados. Ao contrário, posto que alguns números inicialmente apresentados nos dão conta da ineficiência das políticas públicas voltadas a este fim.

É forçoso concluir que somente por meio de parcerias entre o Poder Público e o Poder Privado poderão ser construídos modelos de gestão de Unidades de Conservação que garantam a conservação da biodiversidade, fim precípua de sua criação, assim como oportunize desenvolvimento econômico e financeiro para a região onde as mesmas estão inseridas.

A visitação em Unidades de Conservação, que pode ser traduzida tanto no turismo quanto na recreação local é uma atividade capaz de conciliar conservação e uso sustentável, podendo ao mesmo tempo criar alternativas econômicas às comunidades locais.

Esta forma de prestação de serviços pode e deve ultrapassar os limites das Unidades de Conservação, exercendo um efeito multiplicador na economia local, em face da relação existente entre os vários setores da cadeia produtiva, oportunizando o desenvolvimento turístico e de proteção da natureza (Rodrigues, 2009).

Portanto, a transferência de alguns serviços ao ator privado é uma das formas de potencializar, de maneira sustentável, o aproveitamento dos inúmeros recursos que uma Unidade de Conservação pode propiciar.

Além disto, é possível afirmar que a desoneração do órgão público pode estimulá-lo a canalizar esforços para aquelas atividades que não podem ser delegadas, posto serem tipicamente públicas, melhorando de forma linear a gestão dos parques.

Ressalta-se, por fim, que o processo de gestão compartilhada deve ser contínuo, sempre prezando pela melhora dos serviços ofertados e buscando constantemente a implementação de atrativos à população, sem jamais esquecer o traço conservacionista que é inerente a estes espaços ambientalmente protegidos e denominados de Unidades de Conservação.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Direito Ambiental das Áreas Protegidas – O Regime Jurídico das Unidades de Conservação**, 1ª ed. São Paulo: Forense Universitária, 2001.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado; 1988.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, regulamente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 Jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 Fev. 1995 e republicada em 28 Set. 1998.

BRASIL. Decreto nº 2519, 16 de Março de 1998, promulga a Convenção da Biodiversidade Ecológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 Março 1998.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, regulamente o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 Jul. 2000.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002, institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de Agosto de 2002, regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 Ago. 2002.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, institui normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 Dez. 2004.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Conceito de Interesse Público no Estado Democrático de Direito**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 20, nº 4.454, 11 set 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 9ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

IBAMA. **ROTEIRO METODOLÓGICO PARA O PLANEJAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL**
<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteioparna.pdf>, acesso Dez. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**, 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura – Unidades de Conservação e Populações Tradicionais Residentes**, 1ª ed. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Bens Públicos, função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEDEIROS, R. & Young, **Contribuição das unidades de conservação para a economia nacional: Relatório Final**, Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PARANÁ. Constituição (1989) **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa, 1989.

PARANÁ. Lei nº 10.066, de 27 de Julho de 1992, Paraná, 1992, aprova a criação da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 27 Jul. 1992.

PARANÁ. Lei Complementar nº 76, de 21 de Dezembro de 1995, dispõe sobre Concessões e Permissões de Serviços Públicos e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 21 Dez. 1995.

PARANÁ. Lei nº 17.046, de 11 de Janeiro de 2012, Paraná, 2012, dispõe sobre normas para licitação e contratação de Parcerias Público-privadas do Paraná. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 12 Jan. 2012.

PARANÁ. Decreto nº 6.823, de 21 de Dezembro de 2012, institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parceria público-privadas, nas modalidades patrocinada e administrativa, e nas concessões de serviço público, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Estadual. **Diário Oficial do Estado**, Curitiba, PR, 21 Dez. 2012.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. **O Uso Público em Parques Nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade**. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2009.